Agence canadienne de développement international

Canadian International Development Agency

Développement de la gestion environnementale en Ukraine

Agence canadienne de développement international
200, promenade du Portage
Gatineau (Québec)
K1A 0G4
Tél. : (819) 997-5006
Sans frais : 1-800-230-6349
Télécopieur : (819) 953-6088
(Pour les malentendants et les personnes atteintes
de troubles de la parole (ATS) seulement: (819) 953-5023
Sans frais pour les malentendants et les personnes atteintes
de troubles de la parole (ATS) seulement : 1-800-331-5018)
Courriel : info@acdi-cida.gc.ca

Canada

Sommaire

Introduction

Ce rapport a pour but de résumer les conclusions d'une évaluation réalisée pour le projet de développement de la gestion environnementale en Ukraine (EMDU-1). Cette évaluation fait partie d'une série d'études exécutées à la demande de la Direction de la revue de rendement de l'ACDI, dans le cadre d'un examen thématique de la programmation des services d'infrastructure à l'échelle de l'agence. L'évaluation a débuté en mars 1999 et le travail sur le terrain a été exécuté en avril. Le rapport final a été présenté en septembre 1999. Les données ont été recueillies par le biais de l'analyse de documents, d'entrevues auprès des personnes-ressources, d'entrevues de groupe et de visites sur le terrain. La participation de huit personnes au Canada et de 40 personnes en Ukraine a été sollicitée au cours de l'étude.

Contexte de développement

Parmi les 175 pays évalués à travers le monde, l'Ukraine se situe en 95e position selon l'indice du développement humain. Les principaux indicateurs du développement humain en Ukraine pour l'année 1998 sont les suivants:

- population de 50,5 millions d'habitants
- taux d'alphabétisation de 100% chez les hommes et de 97% chez les femmes
- PIB de 2 493$ par personne
- espérance de vie de 65,8 ans
- taux de croissance naturelle négatif à - 6,2%

Les principes du projet de l'ACDI en Ukraine mettent l'accent sur le processus de la réforme. Ils comprennent le soutien de la transition vers une économie de marché, la promotion d'une gestion publique démocratique et saine et l'accroissement des liens d'échange et d'investissement entre le Canada et l'Ukraine. Le Canada soutient le projet EMDU et la mise en valeur du potentiel des institutions du secteur environnemental en Ukraine depuis 1993.

Description du projet

La première phase du projet EMDU a débuté en 1994 et s'est achevée en 1997. L'ACDI a consacré 4 829 200 $ à la réalisation du projet. Le projet, axé sur la remise en valeur de la principale ressource hydrique d'Ukraine, le système du fleuve Dnipro, a utilisé une approche à multiples facettes pour favoriser la mise en valeur du potentiel de gestion environnementale au sein des ministères, institutions de recherche, services municipaux, organisations à caractère éducatif et ONG en Ukraine. Le Bureau pour les initiatives en Europe centrale et de l'est (OCEEI), au sein du Centre de recherches pour le développement international (CRDI), a assuré la mise en œuvre du projet en partenariat avec le ministère ukrainien de la Protection de l'environnement et de la Sûreté nucléaire (MEPNS), différents Comités d'État, la National Academy of Sciences et d'autres institutions de recherches et organismes de secteur.

Le but du projet consistait à contribuer à la remise en valeur de l'environnement du système du fleuve Dnipro, grâce aux efforts concertés des institutions et organisations de l'Ukraine, du Canada et d'autres pays. Le projet visait quatre grands objectifs:

- accroître la capacité des institutions ukrainiennes à gérer le système du fleuve Dnipro, particulièrement à l'égard de la qualité des eaux;
- identifier des méthodes de réduction de la pollution des eaux dans le fleuve Dnipro, particulièrement dans la région de Zaporizhzhia;
- favoriser l'établissement de relations à long terme entre les organismes environnementaux publics et privés du Canada et de l'Ukraine; et
- encourager les échanges d'information et d'expertise entre les scientifiques et les décideurs ukrainiens, et les scientifiques et décideurs d'autres pays.

Le projet a deux grands volets -- la remise en valeur du potentiel de gestion et le contrôle de la pollution des eaux -- touchant à sept secteurs d'activité.

Le projet EMDU-1 a été élaboré pour contribuer à la remise en valeur de l'environnement des principales ressources hydriques d'Ukraine, le fleuve Dnipro et son bassin. Lancé en avril 1994 et achevé en 1998, le projet a nécessité un investissement global d'environ 5,8 millions $. Le projet EMDU-1 comportait deux volets:

Volet I - Remise en valeur du potentiel de gestion environnementale

Ce volet portait sur différentes faiblesses institutionnelles et structurelles du système de protection de l'environnement en Ukraine. Il comportait un programme de formation du MENPS destiné aux gestionnaires et techniciens de l'environnement, et un programme de soutien technique à la conception et au développement des systèmes d'information sur la gestion de l'environnement utilisés par plusieurs organismes ministériels nationaux et régionaux. Le volet I touchait également les politiques et l'éducation du public, ainsi que le développement de la capacité de gestion financière au sein du DRF.

Volet II - Contrôle de la pollution des eaux

Ce volet portait sur la réduction de la pollution des eaux dans le bassin du fleuve Dnipro par la mise en œuvre de projets-pilotes, utilisant de nouvelles pratiques de gestion et des innovations technologiques sélectionnées afin de contrôler les sources de pollution hydrique industrielles et publiques. Les grandes lignes du volet ont été fondées sur une étude de base sur la qualité des eaux en Ukraine, des consultations environnementales, la promotion des technologies vertes et la mise en valeur du potentiel du MEPNS de Zaporizhzhia et de l'agence Vodokanal pour la gestion des eaux municipales et le contrôle de la pollution.

De nature expérimentale, le projet EMDU a fonctionné à partir d'un investissement réceptif et des installations de gestion locales. EMDU-1 a permis de financer environ 30 sous-projets, dont

des projets à court terme et à moindre coût, des solutions déterminantes et d'autres projets qui ont accru la communication et le partage de l'information entre les grandes institutions du secteur.

Le projet EMDU a mis l'accent sur la remise en valeur du potentiel des institutions nationales, dont le MEPNS, les Comités d'État, la National Academy of Sciences et ses instituts de recherche, l'UMC et le DRF. Il a été axé sur l'approche régionale, soit le sous-bassin Sud du Dnipro, particulièrement la ville de Zaporizhzhia et l'oblat. Le projet a permis de mettre en valeur le potentiel du MEPNS de Zaporizhzhia et de l'agence Vodokanal.

Rendement du projet

Le projet a atteint un bon rendement dans l'ensemble. Voici une description des résultats obtenus par l'entremise du projet EMDU.

Impact - Résultats en fonction du but

L'impact du projet en fonction du but initial est limité.

- Le projet a contribué à jeter les bases de la collaboration entre le MEPNS et les institutions du secteur.
- Le projet a contribué à établir de nouvelles institutions et à mettre en valeur le potentiel de réhabilitation du fleuve Dnipro.
- Le projet a contribué à accroître l'intérêt du public ukrainien et des communautés sélectionnées envers les questions environnementales.

Aboutissements - Résultats en fonction des objectifs

Les aboutissements du projet sont remarquables.

- Le Comité de gestion ukrainien (UMC) a été créé pour assumer la direction et la gestion locales du projet. Il assure aujourd'hui le leadership stratégique de la gestion du système du fleuve Dnipro.
- Le Fonds de renaissance du Dnipro (DRF) a été créé pour administrer les subventions financières remises aux bénéficiaires du projet. Le DRF regroupe 12 bureaux régionaux, joue un rôle important dans le projet au point de vue financier, organise des consultations environnementales et contribue à définir les normes environnementales à intégrer à la loi.
- Le ministère de la Protection de l'environnement et de la Sûreté nucléaire (MEPNS), le DRF et les institutions participantes œuvrent avec une énergie accrue à la gestion du projet, à la gestion financière et à l'élaboration des propositions.
- Le MEPNS, les Comités d'État et d'autres institutions ont implanté des réseaux d'information sur ordinateur pour optimiser la gestion du fleuve Dnipro (BEMIS et REMIS).
- L'étude de base sur la qualité des eaux (BWQS) a permis de recueillir les données de base permettant d'élaborer, sous une forme reconnue à l'échelle internationale, les normes et les méthodologies sur la qualité des eaux.

- À Zaporizhzhia, les tests sur les pertes en eau et la qualité de l'eau potable ont permis de localiser les secteurs à problème, de mettre en œuvre les plans de médiation et de revoir les tarifs pour les faire correspondre à la consommation hydrique réelle. La qualité des services municipaux des eaux a été améliorée de façon générale.
- Le MEPNS et les institutions ukrainiennes participantes ont établi des liens et, dans certains cas, une relation de partenariat, avec le CRDI et les organismes canadiens.
- Le projet a contribué au développement d'un environnement favorable au soutien de l'UMC et du DRF, ainsi qu'à l'élaboration du Plan national pour la réhabilitation du bassin du fleuve Dnipro et d'au moins cinq textes de loi sur l'environnement.
- En installant des humidimètres à Zaporizhzhia, le Vodokanal a pu évaluer le taux d'amélioration prévisible de la consommation d'eau. Le Vodokanal a acheté d'autres humidimètres et a finalement constaté un impact important sur les taux de consommation d'eau (réduction de 16%) et sur la production des eaux usées.
- L'étude BWQS a permis au MEPNS d'identifier les principales sources de pollution et de commencer à œuvrer pour la réduction de la quantité des eaux polluées déversées dans le fleuve.
- Le CRDI et le MEPNS travaillent de concert avec la Russie et le Bélarus pour développer un projet GEF transfrontalier sur le bassin du fleuve Dnipro.
- UMA, une firme d'ingénierie canadienne, a conclu une entente de partenariat avec le Vodokanal de Zaporizhzhia, incluant un prêt BIRD de 30millions $.
- La ville d'Edmonton entretient des relations et pratique l'échange d'information avec le Vodokanal de Zaporizhzhia.
- Pendant l'événement «River Cruises», lancé dans le cadre de l'étude BWQS, les scientifiques et les décideurs ukrainiens ont été réunis dans un environnement non menaçant, favorisant la collaboration et le travail d'équipe.
- Le CRDI a invité des scientifiques canadiens à se joindre aux scientifiques et aux décideurs ukrainiens pour les faire profiter de leur expertise.
- Le projet a permis aux décideurs et aux scientifiques ukrainiens de participer à des congrès en Europe, en Hollande notamment, et dans d'autres pays.
- Lors des premières réunions du GEF, qui ont rassemblé des représentants de l'Ukraine, de la Russie, du Bélarus, l'Ukraine (MEPNS) a été choisie comme leader des initiatives, avec le soutien du PNUD, du CRDI et de l'ACDI.

Aboutissements - Réalisations attendues et résultats

Les résultats les plus impressionnants figurent ci-dessous. Les aboutissements du projet sont remarquables.

- L'UMC est devenu le groupe de gestion du projet à l'échelle locale.
- Le personnel du MEPNS et du DRF a reçu une formation en gestion de projet et gestion financière.
- Le système BEMIS a été intégré aux archives de Hydromet à Kyiv et le système REMIS a été intégré à l'EcoCentre du MEPNS à Zaporizhzhia.
- Le DRF est devenu une institution financière à Kyiv.

- La préparation du projet GEF a réuni des représentants de l'Ukraine, de la Russie et du Bélarus.
- Du matériel d'information destiné au public, notamment des vidéos et des ouvrages, a été produit et distribué.
- L'étude BWQS a mené à la définition de normes et de méthodologies de test reconnues à l'échelle internationale.
- Le personnel du DRF a reçu la formation nécessaire pour mener des consultations environnementales dans l'industrie. Trois de ces consultations ont déjà eu lieu.
- Un projet de stabilisation des rivages du fleuve a permis non seulement de contrôler l'érosion, mais aussi de susciter une approche réceptive envers les travaux publics grâce à l'implication de la population locale dans le processus de prise de décision.
- Des dispositifs de purification de l'eau ont été construits, testés, reproduits et installés dans 30 hôpitaux, cliniques, garderies et écoles primaires à Kyiv.
- Le contrôle de la qualité des eaux municipales effectué par le Vodokanal de Zaporizhzhia a contribué à prévenir la recontamination de l'eau potable dans le réseau de distribution d'eau.

Grands facteurs d'influence sur les résultats du projet

Les grands facteurs qui ont contribué à la réussite du projet sont la pertinence du projet aux yeux des intervenants, l'utilisation appropriée des ressources, des capacités et stratégies, la qualité des liens de partenariat entre les intervenants et les participants locaux, ainsi que le sens de l'innovation et la créativité des approches utilisées pour la remise en valeur du potentiel.

Le projet a conservé son caractère utile en fonction des besoins et priorités des grands intervenants du début à la fin, soit de 1994 à 1998. Il était particulièrement utile pour les leaders ukrainiens en leur fournissant les bases nécessaires pour élaborer des lois, des normes, des décrets et des règlements sur la gestion environnementale et le contrôle de la qualité des eaux. Lors de la préparation des propositions et des aboutissements du projet, l'UMC s'est assuré que le projet était adéquat compte tenu des plans de secteur et de l'utilisation des ressources. Le financement réceptif a permis aux organismes responsables de la mise en œuvre d'axer leurs efforts sur les projets les plus importants. L'investissement canadien dans le processus de réforme a servi les priorités du Canada en matière de coopération internationale avec l'Ukraine et a été profitable pour les Canadiens travaillant avec les Ukrainiens dans ce secteur.

La stratégie du projet, en ce qui a trait à la mise en valeur du potentiel de gestion environnementale en Ukraine, a utilisé l'investissement stratégique dans les installations de gestion locales, ainsi que la conception et l'approvisionnement locaux des ressources et des services avec le soutien technique du Canada. Ceci a assuré la satisfaction et l'engagement des intervenants envers les réalisations attendues et les méthodes utilisées. L'approche du CRDI a consisté à encourager des changements institutionnels par l'entremise de projets-pilotes utilisant des prototypes, la dissémination des résultats et la réplication des technologies. Dans l'ensemble, les ressources, les capacités et les stratégies sélectionnées pour le projet ont été adéquates et suffisantes pour atteindre les objectifs prévus.

Le projet a utilisé des structures de gestion et de programmation incitant à une responsabilisation et aux prises de décision partagées, à la confiance et aux bénéfices mutuels. De façon générale, les grands intervenants ont partagé les responsabilités et les engagements à l'égard des résultats du projet, ce qui a été un des grands facteurs de sa réussite. Ils ont été actifs à toutes les phases du projet et sont parvenus à une compréhension mutuelle des objectifs, régulièrement renforcée lors des discussions entre le CRDI et le MEPNS. Le projet a permis de développer une présence relativement importante parmi les institutions sectorielles et de nombreux Ukrainiens, notamment parmi la direction du MEPNS, ont exprimé le point de vue que le succès du projet EMDU a découlé en grande partie de l'approche utilisée par le CRDI, qui a mis l'accent sur le partenariat, le leadership local et le respect des priorités des Ukrainiens.

Thèmes et enjeux politiques

Le Canada a exercé une influence positive sur la politique environnementale en Ukraine depuis le lancement du projet EMDU jusqu'à aujourd'hui. Les partenaires ukrainiens du projet EMDU incluent le MEPNS et d'autres instances gouvernementales et institutions de recherche importantes du secteur. Le projet a contribué à l'élaboration de la politique à l'échelle nationale et régionale. Avec le soutien du CRDI et de l'Ambassade du Canada, le MEPNS et d'autres partenaires ukrainiens ont fait pression contre un décret présidentiel qui avait pour effet d'assujettir les subventions étrangères à une lourde taxation. Le gouvernement (1) a accordé une exemption qui a permis au CRDI de transférer des fonds détaxés par l'entremise du Fonds de renaissance du Dnipro. Le projet (2) a influencé la direction et l'élaboration du Plan national de réhabilitation du bassin du fleuve Dnipro, (3) mené à la définition de règlements municipaux sur l'installation des humidimètres dans les nouveaux logements de Zaporizhzhia, (4) mené à l'élaboration de normes sur la conduite des consultations environnementales, normes qui seront intégrées à la loi, et (5) mené à la promulgation d'un décret présidentiel sur la restructuration de l'échange d'information entre les Comités d'État qui utilisent EMIS.

L'impact du projet sur le plan politique est remarquable. Les facteurs-clés de l'attente des résultats prévus sont la pertinence du programme aux yeux des intervenants locaux, la qualité des relations de partenariat et de la participation, l'innovation et la créativité dans l'utilisation de projets-pilotes, la dissémination des résultats et la réplication des technologies. Le lien de partenariat entre le MEPNS et le CRDI a été bénéfique et continuera d'avoir des retombées positives pour les Canadiens qui investissent dans le secteur.

Leçons et recommandations

Leçon 1 - Environnement favorable

La qualité des relations de partenariat et de participation, et la façon dont ces relations sont gérées, sont les clés de la création d'un environnement favorable. Le projet EMDU a permis de démontrer que la qualité de ces relations est fondée sur l'engagement des intervenants locaux.

Recommandation 1

L'ACDI doit continuer à soutenir la création de relations de partenariat, à susciter l'engagement à l'échelle locale et à utiliser l'approche du projet-pilote pour favoriser l'établissement d'un environnement favorable en Ukraine.

Leçon 2 - Égalité des sexes

Les rapports d'égalité entre les sexes peuvent être établis dans des pays et des contextes culturels spécifiques par l'approche consistant à utiliser les meilleures pratiques de développement. Ceci requiert la participation et la responsabilisation à l'échelle locale, et doit être entrepris dès le début du projet.

Recommandation 2

L'ACDI doit développer des stratégies spécifiques selon le contexte pour promouvoir la participation et la responsabilisation locales à l'égard du projet pour atteindre ses objectifs en ce qui a trait à l'égalité des sexes.

Leçon 3 - Coûts de gestion du projet EMDU

Le projet EMDU doit comprendre l'évaluation du rendement attendu sur l'investissement de l'ACDI et de l'impact que peut avoir la diminution de l'investissement de l'ACDI dans la gestion du projet sur les résultats prévus. Ces données n'étant pas disponibles, l'ACDI et le CRDI ont manqué d'information d'investissement, information sur laquelle les deux organisations auraient pu s'appuyer pour prendre des décisions à l'égard des changements à apporter à la structure du projet.

Recommandation 3

L'ACDI doit développer une méthodologie permettant d'évaluer le rendement attendu sur l'investissement de façon à ce que des données repères d'investissement remplacent les données repères des coûts de gestion.

Leçon 4 - Réforme en Ukraine

Les projets de l'ACDI dans les pays de la CEE, dont l'Ukraine, doivent tenir compte des demandes changeantes. Les structures de gestion, d'administration et de régie dans l'Ukraine post-soviétique continuent de changer selon un rythme constant et fondamental.

Recommandation 4

L'ACDI doit continuer à soutenir des fonds réceptifs du type EMDU en misant sur les installations de gestion locales pour contribuer à la réforme en Ukraine.

Leçon 5 - Mise en valeur du potentiel de la gestion en Ukraine

Le projet a contribué avec succès à la mise en valeur du potentiel de gestion dans les institutions ukrainiennes visées. Il a augmenté la qualité de la gestion de l'information et des communications dans ce secteur. Le projet a été une réussite à cet égard parce que la mise en valeur du potentiel de gestion était importante aux yeux des intervenants locaux. Le projet a été réalisé dans un climat de confiance et de respect mutuels; il a utilisé les ressources et les stratégies appropriées compte tenu du contexte.

Recommandation 5

L'ACDI doit continuer de soutenir la mise en valeur du potentiel de gestion en Ukraine en créant des environnements de travail comme celui du projet EMDU, qui favorise l'établissement de conditions favorisantes.

Leçon 6 - Approche des projets-pilotes EMDU

Les résultats du projet, dont la création d'un environnement favorable, l'établissement de relations de partenariat et l'impact sur les décisions politiques, de même que le volet du projet consacré au contrôle de pollution des eaux, ont pu être atteints grâce à l'approche constituant à utiliser des projets-pilotes, à disséminer les résultats et à reproduire les technologies.

Recommandation 6

L'ACDI doit continuer à soutenir l'approche des projets-pilotes, qui constituent une stratégie efficace pour atteindre les objectifs prévus, en ce qui a trait notamment à un environnement favorable et à une influence positive sur les décisions politiques en Ukraine.

Leçon 7 - Viabilité

Les investissements et les relations de partenariats à long terme sont nécessaires pour parvenir à la mise en valeur du potentiel de gestion, à la création d'un environnement favorable ou à l'atteinte de l'impact désiré.

Recommandation 7

L'ACDI doit continuer à soutenir le projet EMDU-2 et la prolongation raisonnable d'autres projets réussis afin de favoriser l'émergence de la confiance et du respect mutuels entre les intervenants ukrainiens et canadiens.

Leçon 8 - Gestion des risques

Les risques doivent être identifiés au début du projet et surveillés sur une base régulière (mensuelle).

Recommandation 8

Les risques éventuels identifiés doivent être surveillés au fur et à mesure du déroulement du projet. Si cela est fait de façon précoce, l'identification des risques éventuels et l'élaboration des mesures à prendre peuvent contribuer à réduire les pertes de temps reliées à la correction de la situation.

Conclusion

EMDU-1 a été à la fois un projet sur les services d'infrastructure (SI) et un projet du secteur environnemental. EMDU-1 a apporté une contribution considérable au développement d'un environnement favorable et à la mise en valeur du potentiel de gestion. Le projet a également permis d'établir de bonnes relations entre les institutions canadiennes et ukrainiennes. Il a exercé une influence positive sur les processus d'établissement des politiques dans le pays. Tous les intervenants ont exprimé une opinion positive sur les résultats et les aboutissements du projet.

L'approche utilisée par le CRDI a été fondée sur les besoins du pays. Les partenaires ukrainiens ont apprécié la confiance et le respect démontrés par le CRDI, l'ACDI et les Canadiens. Ils reconnaissent l'apport du projet EMDU dans le rapprochement des institutions ukrainiennes du secteur. Ils ont aussi apprécié que les Ukrainiens aient été invités à participer à titre de leaders dans un forum international sur les normes et méthodologies liées à la qualité des eaux. Les organismes ukrainiens de mise en œuvre peuvent faire la démonstration des réalisations et des activités continues qui ont été rendues possibles grâce à l'investissement du projet EMDU-1.